OSCAR YUJNOVSKY *

NOTAS SOBRE LA INVESTIGACION DE LA CONFIGURACION ESPACIAL INTERNA Y LAS POLITICAS DE USO DEL SUELO URBANO EN AMERICA LATINA **

Se buscará aquí examinar la actividad de investigación encarada en América Latina durante los últimos años sobre la temática del desarrollo urbano interno y las políticas del Estado que se dirigen a afianzarlos o transformarlos. Más que una profusa y sistemática enumeración y comentario bibliográfico o una evaluación cuidadosa de los objetivos y resultados de cada aporte, nos interesa señalar las tendencias de la investigación, la problemática abordada y, fundamentalmente, caracterizar los enfoques teórico-ideológicos adoptados. Creemos que ello puede permitirnos obtener conclusiones para sugerir caminos útiles a la investigación urbana en América Latina, en este campo.

Las grandes tendencias de la investigación sobre urbanización

En realidad, el tema que nos ocupa no se ha considerado aisladamente, ya que es parte de un conjunto más amplio de temas y problemas que usualmente se engloban mediante títulos suficientemente imprecisos y abarcativos, tales como el "proceso de urbanización" o el "desarrollo urbano-regional" como parte del "cambio social" o, en general, del "desarrollo". Por ello, para comprender el campo más restringido objeto de nuestro trabajo es necesario primero hacer referencia a esta temática más amplia de la investigación urbano-regional latinoamericana y a las etapas por las cuales ha atravesado.

En el marco más general citado, la actividad de investigación se desarrolla sobre la base de enfoques diferenciados o de las que podríamos denominar por ahora simplemente "teorías", que rigieron la selección de los temas, los métodos y técnicas utilizados.

Sin embargo, algunos de estos enfoques o "teorías" predominan sobre los demás y se sucedieron como "paradigmas" en diferentes etapas del desarrollo de la investigación urbana latinoamericana, atrayendo mayorías de adeptos y provocando repercusiones importantes, no solo sobre la actividad de investigación misma, sino también sobre otras esferas tales como por ejemplo las po-

---

* Arquitecto Investigador del CEUR Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.

** Trabajo presentado al Seminario sobre "Nuevas Direcciones de la Investigación Urbana en América Latina", realizado en el Institute of Latin American Studies, University of Texas, 16-18 de mayo de 1974.

líticas del Estado o las decisiones de organizaciones internacionales.

La presencia de diferentes "teorías" a las que subyacen distintos enfoques epistemológicos o métodos de la ciencia social se explica por el desarrollo mismo de la actividad de investigación en América Latina como conjunto de prácticas teóricas e ideológicas que forman parte del conjunto más global de las prácticas sociales insertadas en una estructura social y momento histórico determinados [1]. Si se abandona la noción ideológica de la comunidad científica homogénea en cuanto a intereses y consensual en cuanto a la búsqueda de objetivos de "verdad", para reconocer la incidencia de posiciones ideológico-políticas y la existencia de concepciones contrapuestas de la práctica científica, deberá tenerse siempre presente la distinción entre corrientes de pensamiento que afianzan la ideología dominante y el statu quo y aquellos esfuerzos de desarrollo científico que están ligados a los intereses que tienden a transformaciones profundas en la estructura social y favorecen los procesos de liberación nacional.

Las etapas por las que ha atravesado la investigación urbana latinoamericana se deben al grado de desarrollo alcanzado por la actividad misma y, lógicamente, dado el concepto anterior de práctica científica insertada en una realidad dada, a los cambios socio económicos y políticos experimentados en los distintos países de la región.

a) La década del 50

Los trabajos que se realizan en la década del 50 están teñidos por la teoría del desarrollo a partir de la actividad que lidera la CEPAL y su enfoque estructuralista en polémica con otros enfoques. El énfasis es economicista, globalizante para un país, grupo de países o toda la región, siendo especialmente estudiados los aspectos del desarrollo industrial, las relaciones de comercio y pagos y las posibilidades de integración económica. Recordemos que el Tratado de Montevideo que estableció una zona de libre comercio entre siete países del área fue firmado en febrero de 1960.

Los enfoques economicistas a nivel macro tuvieron impacto más tarde en la formulación de planes de desarrollo desde oficinas gubernamentales. La dimensión espacial se incluía implícitamente en los estudios sobre producción agropecuaria o trazados de redes de transporte, pero se omitía un tratamiento integrado de los problemas de distribución de la población en relación a la localización de la actividad económica y de las redes de centros urbanos.

Los estudios urbanos y regionales eran encarados entonces por planificadores físicos con la tradición urbanista y sociólogos y antropólogos cuya temática eran los cambios experimentados en la vida rural y urbana. Las preocupaciones principales eran la aceleración de la urbanización y la concentración de la población en las grandes ciudades, las migraciones rural-urbanas, la formación de áreas de "villas" o "rancheríos", problemas que surgían como consecuencia del tipo de industrialización sustitutiva generada en las dos décadas anteriores.

Un ejemplo útil para comprender los enfoques y objetivos de la investigación en esta etapa es el libro que edita Hauser sobre la base del Seminario que se realiza en Santiago en julio de 1959 [2]. El editor afirma que el Seminario

> "sirve para aportar la prueba documental de que muchos de los graves problemas que afectan a la humanidad, especialmente en las

1 Althusser, Louis, **La revolución teórica de Marx**, Siglo XXI, Buenos Aires, 1973.

2 UNESCO, **La urbanización en la América Latina**, ed. Hauser, Philip, Santiago, 1961.

regiones insuficientemente desarrolladas, se derivan de la rápida urbanización. En sus conclusiones se señala la necesidad de que los pobiernos estudien los problemas de crecimiento urbano y de la vida de las ciudades, como parte esencial de los programas de desarrollo económico".

El énfasis está puesto en los **problemas**, cuya causa se asigna a la urbanización: el desempleo y el subempleo; la falta de vivienda y de dotación de servicios públicos y equipamiento; la formación de barriadas, favelas o villas; la adaptación de los migrantes rurales a las condiciones de vida urbana. Las recomendaciones de política se refieren entonces a la necesidad de descentralización y de desarrollo rural; programas de asistencia a migrantes, inversiones en vivienda y equipamiento; planeamiento y control del uso de la tierra.

Si los estudios sociológicos se centran en las áreas "marginales" y lo que se estima "patologías" de la vida urbana, por ejemplo la anomia, la desorganización familiar, la delincuencia, los investigadores de la dimensión política que trabajan con una orientación ideológica que podríamos llamar del "desarrollo político" se alarman ante la expansión de las clases populares y su falta de "integración", el fenómeno del populismo en la sociedad de masas y las diferencias que existen con referencia a las unidades de solidaridad vecinal y asociaciones intermedias de los países desarrollados, lo que representaría una amenaza real para la continuidad del sistema.

b) **La década del 60**

La siguiente etapa se caracteriza por el predominio del enfoque ideológico de la "modernización". La urbanización desaparece como causa o fuente de problemas y también la simpleza de la amenaza política. Las aparentes contradicciones de las "teorías" del desarrollo se "solucionan" con nuevos esfuerzos ideológicos.

La urbanización puede ser considerada como manifestación del proceso de cambio o bien el enfoque puede ser el de la ciudad como "variable independiente" necesaria para el desarrollo. Entonces, la hiperpresencia de los sectores de servicios en la economía deja de ser un signo negativo para pasar a reconocerse como forma particular que puede tomar el desarrollo; la concentración de la población y la actividad económica en los focos metropolitanos permiten la vehiculización de la modernización al conglomerar las élites dirigentes, el medio industrial, la población con mayor aptitud para el cambio. La concepción de desarrollo desequilibrado puede llegar al extremo de considerar que los problemas evidenciados en las ciudades son solo desajustes del proceso, que simplemente se convierten en nuevos impulsos desarrollistas. Otras versiones menos extremas requieren la puesta en práctica de políticas urbanas deliberadas que logren congruencias en la difusión del cambio, la participación política, y la integración regional a través de la promoción de una red urbana.

Un libro que resume estas orientaciones ideológicas y que puede tomarse como ejemplo de la etapa es el que reune la colección de trabajos presentados a la conferencia realizada en la Universidad de Cornell [3].

La misma orientación se encuentra en los trabajos relativos a las poblaciones

---

3 Beyer, Glenn, H., ed., **The Urban Explosion in Latin America. A Continent in Process of Modernization**, Cornell University Press, Ithaca, 1967. Este libro es citado como ejemplo de la nueva tendencia en la investigación sobre urbanización en Ravinovitz, Francine y Trueblood, Felicity, eds., **Latin American Urban Research**, vol. 1, Sage Publications, Beverly Hills, California, 1971.

villeras y las propuestas vinculadas al autodesarrollo de estas comunidades [4].

Las "villas", que hasta 1965 habían sido consideradas concentraciones de miseria, de desviaciones y fuente de movimientos revolucionarios agresivos pasan a ser ahora concebidas como

> "comunidades semi-rurales que proporcionan nuevas posibilidades para la reconstrucción social urbana en base a las vecindades, vínculos regionales y de parentesco, asociaciones de ayuda mutua y actividad política de pequeños grupos" [5].

Paralelamente a estos enfoques utilizados en el plano de la investigación se suceden las formulaciones de "planes de desarrollo" y, ante el fracaso de las aplicaciones que se adscriben a la unilateralidad economicista y puntual, comienzan a incorporarse las "variables" sociales y físicas [6] y a formarse equipos interdisciplinarios que trabajan en entidades asesoras gubernamentales o universitarias.

c) La etapa presente

Los fracasos de las prácticas de la planificación, la agudización de los conflictos sociales en la región, el afianzamiento de la Revolución Cubana y las tentativas de producir reales cambios sociales en otros países latinoamericanos, especialmente el caso de Chile, influyen decididamente en el cuadro general de la investigación social, al mismo tiempo que se observa un incremento en la producción original de los investigadores de la región y una toma de posición crítica frente a las ideologías y teorías en boga, usualmente importadas desde países centrales.

No se trata simplemente de un pensamiento privativo de Latinoamérica por la ubicación geográfica de la producción científica, sino que la inserción de esta práctica en las condiciones que presentan las formaciones sociales latinoamericanas alienta el surgimiento de posiciones críticas y, rápidamente, la polarización hacia los puntos de oposición en el campo de la lucha ideológico-política. Por ello, en estos puntos se sitúan tanto investigadores latinoamericanos, como latinoamericanistas de fuera de la región.

Hacia fines de la década del 60 se observa el cambio de orientación en trabajos que desde la teoría de la dependencia cuestionan las ideologías del desarrollo y la planificación [7]. Asimismo, se atacan las versiones funcionalistas de la marginalidad, ya sean estas "negativas" o "positivas" [8]. Estos enfo-

---

4 Véase Mangin, William., **"Latin American Squatter Settlements: a Problem and a Solution"**, en **Latin American Research Review,** vol. 2, núm. 3, 1967, págs. 65 a 98 y también Magin, William y Turner, John, **The Barriada movement"**, en **Progressive Architecture,** vol. 49, núm. 5, 1968, págs. 154-162. En Morse, Richard, **"Recent Research on Latin American Urbanization: a Selective Survey with Commentary"**, en **Latin American Research Review,** vol. 1, 1965, págs. 35 a 75, se hallará un análisis del tema.

5 Morse, R., ob. cit. y **La investigación urbana latinoamericana: tendencias y planteos,** Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1971.

6 UNESCO, **Aspectos sociales del desarrollo económico,** Medina Echavarría, José, ed., París, 1963.

7 Entre otros, los de Cardozo, Fernando H., "Análisis sociológico del desarrollo económico", **Revista Latinoamericana de Sociología,** vol. 1, núm. 2, julio 1965; Quijano, Aníbal, "Dependencia, cambio social y urbanización en América Latina", **Revista Mexicana de Sociología,** vol. 30, núm. 3, julio-set. 1968, págs. 525-570; Cardozo, F.H. y Faletto, Enzo, **Dependencia y desarrollo en América Latina,** Siglo XXI, México, 1970 y dos Santos, Theotonio, "La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina" en **La dependencia político-económica de América Latina,** Siglo XXI, México, 1970.

8 Nun, José, **"Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", Revista Latinoamericana de Sociología,** núm. 2, Buenos Aires, 1969, págs. 174-236; Cardozo, F.H. "Comentarios sobre los conceptos de sobrepoblación relativa y marginalidad", **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales,** núms. 1-2, FLACSO, Santiago, 1971, págs. 57 a 76 y Quijano, Aníbal, "La constitución del 'mundo' de la marginalidad urbana", **Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales,** EURE, vol. III, julio 1972, págs. 89 a 106.

ques se integran a un movimiento más amplio que lleva al primer plano el enfoque marxista histórico-estructural. Pese a las deformaciones que sufren las concepciones teóricas ante lecturas o divulgaciones que las convierten en meros esquematismos, donde se pierde la riqueza de relaciones y el movimiento de lo social [9], es evidente que en la actualidad se ha abierto un amplio campo de trabajo desde donde se enfrenta a las nociones ideológicas dominantes. Los temas, métodos y las mismas prácticas de los investigadores cambian fundamentalmente.

La urbanización deja de ser fuente de problemas o de causas para entenderse en el marco de una formación social concreta insertada en un sistema mundial. Se trata de las manifestaciones espaciales, las formas de ocupación y uso del territorio que corresponden a la evolución histórica de las estructuras sociales dependientes del capitalismo. Por lo tanto, los problemas no pueden adscribirse a entelequias geográficas tales como áreas rurales o urbanas, sino a las particularidades del desarrollo de este tipo de formación capitalista y a las características que impone sobre las formaciones dependientes, el proceso de acumulación capitalista a escala mundial.

Las naciones son unidades relevantes de análisis justamente por la existencia del Estado, que les confiere unidad e impone la continuidad de un sistema de dominación política. Pero las relaciones de dependencia no se reducen al menor poder de una unidad nacional frente a otra, sino que comprenden complejas vinculaciones asimétricas entre las estructuras sociales de las formaciones sociales dependientes y las hegemónicas. Por lo tanto, la dependencia no se explica solamente en el exterior de la formación social dependiente sino también por las relaciones de clase y el sistema de dominación interno en el cual se articulan los factores externos. En particular, la forma que toma la relación de dependencia en la última etapa es la de "internacionalización del mercado" mediante inversiones de capital privado en determinados sectores de acumulación en el interior mismo de la estructura económica de las formaciones dependientes [10].

Distintos trabajos han destacado las implicancias de las etapas de la dependencia sobre las formas de organización espacial de las formaciones sociales latinoamericanas. Se ha evidenciado la necesidad de que la urbanización, las configuraciones de asentamientos humanos, los fenómenos de aglomeración y metropolización y las relaciones entre puntos del espacio se consideren parte del desarrollo histórico de la formación social respectiva y de su posición en el sistema mundial.

Uno de los problemas conceptuales que debe dilucidar la teoría es la relación entre el espacio y las distintas estructuras (económica, jurídico-política e ideológica) de una formación económico-social y la convivencia en ella de diferentes modos de producción [11].

¿Es la organización espacial un mero reflejo de la estructura social o el espacio se incorpora en las distintas estructuras y modos de producción? [12]. Si

9 Cardozo, F.H., "Notas sobre el estado actual de los estudios sobre dependencia", **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales**, núm. 4, dic. 1972, págs. 3 a 32.

10 Idem.

11 Assadourian, Carlos, S., y colab., **Modos de producción en América Latina**, Cuadernos de Pasado y Presente, núm. 40, Siglo XXI, Bs. As., 1973 y Castells, Manuel, **Problemas de investigación en sociología urbana**, Siglo XXI, Barcelona, 1971.

12 Con respecto a este problema Castells afirma que para las relaciones espacio-sociedad se recurre "con excesiva facilidad a una especie de 'teoría del reflejo'. Ahora bien, la sociedad no se 'refleja' en el espacio, la sociedad no se sitúa ni puede situarse como algo externo al espacio mismo. Se trata, pues, de mostrar la articulación entre el espacio y el resto de los elementos materiales de la organización social, en el marco de una coherencia conceptual, teórica que llegue a dar cuenta de coyunturas o progresos que necesariamente deben ser explicados". Castells, Manuel, ob. cit., pág. 56.

la contestación es lo segundo subsiste justamente el problema de determinar las formas en que el espacio se incorpora, ya que evidentemente no existe una correspondencia biunívoca entre, por ejemplo, una región y un modo de producción.

Un área predominantemente agropecuaria podría delimitarse sobre la base de una relativa homogeneidad en la producción y las relaciones con la tierra; sin embargo, las conclusiones de regionalización podrían cambiar al considerarse otras esferas económicas como la circulación y el cambio. El poder del Estado se extiende a toda la formación, pero el problema se complica a nivel espacial cuando se consideran las expresiones regionales de lucha de clases y lo mismo cuando se trata de situaciones de transición en que se constituyen poderes alternativos que pueden tener también una impronta regional. Por otra parte, ¿cómo se localizan y configuran espacialmente los componentes de la instancia ideológica?

Este tipo de preguntas plantea indudables dificultades para la definición de las unidades de análisis, desde la aglomeración mínima hasta las grandes áreas metropolitanas y regiones, así como también sobre su tratamiento conjunto.

Orientaciones de la investigación sobre el desarrollo y las políticas urbanas

Los trabajos sobre los temas específicos que nos ocupan se inscriben en las etapas por las que atraviesa el cuadro general. Antes de la década del 60, los estudios urbanos están casi totalmente representados por las escuelas de la geografía e historia urbanas, que producen fundamentalmente trabajos descriptivos sobre el emplazamiento, trazado y, en general, la conformación física de las ciudades. Mientras tanto, en la esfera de la práctica vinculada a las decisiones gubernamentales, predomina la orientación urbanística arquitectónica, que tiende a encontrar soluciones a los problemas urbanos mediante cambios en la configuración física y operaciones aisladas de extensión de redes de transporte, programas de vivienda en torno a la unidad mínima, o medidas parciales de control de uso del suelo.

En la década del 60 esta práctica experimenta cambios en sus orientaciones. Se reconoce la insuficiencia de la visión física de la ciudad y la necesidad de incorporar "variables" políticas, económicas y sociales, lo que da lugar a la integración de equipos pluridisciplinarios. El enfoque sobre las formas físicas aisladas es reemplazado por la concepción del sistema de actividades. La forma de operación del plan regulador es superada por la noción de desarrollo urbano integral.

Los cambios citados deben ser analizados en términos de la difusión, en la etapa, de las orientaciones ideológico-teóricas principales.

a) La orientación ecológico-sociológica

La corriente dominante es la representada por la escuela ecológica como expresión, a escala espacial urbana, de las sociologías funcionalista e historicista ligadas, en el caso latinoamericano, a la ideología del desarrollo.

Una de las fuentes principales de la sociología urbana ha sido la Escuela de Chicago, en cuyo enfoque se entiende a la ciudad (o el urbanismo) como "modo de vida" [13]. La ciudad se presenta como el lugar geográfico de una colectividad humana densa y heterogénea, cuya característica cultural es la del predominio de las relaciones secundarias sobre las primarias, la secularización, la multiplicidad de roles, las decisiones individuales, el anonimato y el aislamiento. Esta cultura, donde se registran características de despersonaliza-

13 Wirth, Louis, **"Urbanism as way of life"**, **American Journal of Sociology,** vol. 4, 1938, págs. 1 a 14 y Park, Robert E. y otros, **The City,** Chicago University Press, Chicago, 1925.

ción, anomia, desorganización social y desajustes psicológicos, se opone a la cultura tradicional rural o sociedad "folk". Más aún, en el desarrollo posterior, estos "polos" culturales son vistos como extremos de una continuidad en el cambio de la organización social, por el cual se pasa de la sociedad tradicional a la moderna [14].

El énfasis sobre el problema de la integración y los procesos de aculturación social en aquella perspectiva, se halla acompañado por otro eje de análisis que intenta describir y explicar las expresiones espaciales de esta cultura, la existencia de "áreas sociales" y su cambio a través del tiempo [15]. Esta preocupación converge con la corriente del pensamiento que considera a la ciudad como un sistema ecológico que forma parte de un sistema más general de comunidades humanas espacialmente localizadas [16].

Las características de esta comunidad particular se explican a partir de la interacción de cuatro componentes: el medio ambiente, la población, la tecnología y la organización social.

Castells ha efectuado una crítica correcta a estas corrientes de la sociología urbana desde un punto de vista metodológico:

> "la 'cultura urbana' es, en realidad, la traducción cultural de la industrialización capitalista, la emergencia de la economía de mercado y del proceso de racionalización de la sociedad moderna" [17].

La "sociología urbana" se halla definida por un campo concreto de trabajo (la ciudad) y no por una especificidad de objeto científico. Fracasa así la posibilidad de aislar el contexto espacial como "variable independiente" y medir sus efectos. Esto solo podría realizarse en el caso de una total correspondencia entre unidad espacial y unidad social, por lo que se vuelve al tema planteado anteriormente de las relaciones entre espacio y estructura social. Castells explicita el problema de la siguiente manera:

> "... Resultaría erróneo negar demasiado precipitadamente toda influencia de las condiciones espaciales sobre las conductas. Pero lo que, de ahora en adelante, nos parece evidente es la necesidad de incluir este espacio en la trama de las estructuras sociales, no como variable en sí, sino como elemento real a retranscribir cada vez en términos de proceso social" [18].

La tradición de traducción inmediata de usos del suelo —término confuso que engloba al mismo tiempo una imagen física y la noción de actividad socio económica— en unidades sociales, incorpora en su error empirista la deformación metodológica señalada.

En los primeros trabajos que se efectúan en Latinoamérica desde un enfoque ecológico se analiza la distribución residencial y se advierte las particularidades de la ubicación central de los sectores altos y la periférica de los sectores de bajos ingresos, lo que correspondería a un modelo distinto de organización espacial que el previsto por la "teoría concéntrica" de Burgess. Sin embargo, en estos y otros trabajos posteriores se puntualiza la existencia de movimientos incipientes de suburbani-

14 Redfield, Robert, **"The Folk Society"**, American Journal of Sociology, vol. 52, 1947, págs. 293 a 308.

15 Burgess, Ernest, **"The Growth of the City: an Introduction to a Research Project"**, **Publications of the American Sociological Society**, vol. 18, 1924, págs. 85 a 97.

16 Hawley, Amos F., **Human Ecology,** The Ronald Press, Nueva York, 1950, y Duncan, Otis D., **"Human Ecology and Population Studies"**, en Hauser P.M. y Duncan O.D. eds., **The Study of Population: an Inventory and Appraisal,** The University of Chicago Press, Chicago, 1959, págs. 678 a 716.

17 Castells, Manuel, ob. cit., pág. 23.

18 Idem, pág. 25.

zación de sectores altos y se hace notar la incidencia del planeamiento sistemático y deliberado en el primer período de crecimiento urbano, especialmente en Hispanoamérica [19].

En el artículo donde revisa estos trabajos Leo F. Schnore indica la necesidad de la investigación comparativa entre distintas culturas, lo que permitiría en el futuro superar el etnocentrismo en la investigación de la configuración espacial urbana. Sin embargo, después de señalar que la distribución residencial hallada para Latinoamérica sería general para las culturas preindustriales, concluye que las diferencias con el contexto norteamericano se deberían en realidad a las distintas etapas de urbanización en que se encuentran. En una época histórica anterior, previa al desarrollo de la tecnología del transporte, la industrialización y el rápido crecimiento urbano, la ciudad norteamericana presentaba vecindarios residenciales mejores en el centro. Por lo tanto, en el caso de las ciudades latinoamericanas podría esperarse una evolución similar a las experimentadas en el contexto norteamericano, al producirse el credimiento económico y las mejoras en los medios de transporte y comunicación, que acelerarían la suburbanización de capas medias y altas.

Por su parte, los sectores de bajos ingresos ocuparían los lugares centrales abandonados por la élite a pesar del mayor valor de la tierra, mediante una elevada intensidad de ocupación en conventillos y vivienda de alta densidad.

En este enfoque se halla subyacente una teoría de la modernización y una noción historicista de la evolución urbana. En un trabajo anterior [20] he criticado particularmente estas generalizaciones. Estamos de acuerdo con Castells que los modelos de configuración urbana son el punto de partida "de otra perspectiva teórica que va más allá de la ecología urbana propiamente dicha" [21] que permitirá concebir la ciudad como producto del desarrollo social de una formación histórico-geográfica particular. Pero para ello es necesario rescatar la especificidad de cada caso según su inserción en una formación social concreta.

Aun cuando existan similitudes en cuanto a la vigencia predominante del mecanismo de mercado, sobre la base de la relación jurídica de la propiedad privada, los estudios de casos demuestran la importancia, por ejemplo, de las diferencias en las estructuras de clase, los niveles de acumulación alcanzados y el grado y formas de intervención del Estado en el sistema decisional.

Un estudio reciente de tres áreas metropolitanas, Santiago de Chile, Lima y Buenos Aires [22], ratifica nuestras conclusiones en cuanto a la negación de la existencia de un modelo típico de desarrollo urbano interno latinoamericano, debiendo establecerse en cambio una tipología de ciudades. En cuanto a la hipótesis evolucionista sobre suburbanización y tendencias de deterioro central, se muestra cómo Buenos Aires, la metrópoli mayor y más industrializada del grupo, muestra estas tendencias en una medida menor.

Una característica específica del capitalismo en los países dependientes

19 Schnore, Leo, **"On the Spatial Structure of Cities in the Two Americas"**, en The Study of Urbanization, Hauser, P.M. y Schnore, L., eds., John Wiley y Sons, Nueva York, 1965, págs. 347 a 398. Lo dicho también es válido para los estudios de Hansen (1934), en Mérida; Hayner (1944 y 1945) en Oaxaca y México; Leonard (1948) en La Paz; de los Hawthorns (1948) en Sucre, Bolivia; Caplow (1949) en Guatemala y los Dotsons (1954) también en Guatemala (Schnore, 1965).

20 Yujnovsky, Oscar, **La estructura interna de la ciudad. El caso latinoamericano**, Ediciones SIAP, Bs. As., 1971.

21 Castells, Manuel, ob. cit., pág. 25.

22 Torres, Horacio y Schteingart, Martha "Estructura interna y centralidad en metrópolis latinoamericanas", en **Imperialismo y urbanización en América Latina**, Castells, ed., Gustavo Gilli, Barcelona, 1973.

vinculada al tipo de industrialización, es el del problema del desempleo y subempleo y sus consecuencias en cuanto a la distribución del ingreso. Sin entrar en la polémica sobre la marginalidad urbana, se quiere destacar solo el hecho de la existencia de amplias capas sociales que no tienen entrada en el mercado de la tierra urbana y suburbana. El asentamiento de estas capas, reconocidamente heterogéneas en cuanto pueden englobar fracciones "sub-proletarias", obreras y de la pequeña burguesía, se realiza mediante una alternativa al pago de elevados alquileres céntricos en condiciones de hacinamiento, a saber, la invasión y la ocupación de hecho de terrenos periféricos [23]. Esta ocupación, ilegal para el régimen jurídico, se realiza mediante decisiones colectivas extrañas a la participación individual en el intercambio de mercancías y solo pueden darse si son admitidas por el poder del Estado. Su análisis requiere entonces una consideración explícita de las características del Estado y de las relaciones que existen entre la estructura económica y la política que va más allá de una interpretación en términos culturales o de sistemas de valores [24].

b) La orientación de la economía espacial y los modelos de localización

Otras corrientes ideológico-teóricas que se incorporan al arsenal analítico y técnico del desarrollo urbano provienen de la disciplina de la economía. En esta categoría se encuentran los modelos formales de la renta urbana y los de la localización de la firma.

Los primeros provienen de la extensión a la ciudad de las teorías de localización de la actividad agropecuaria a partir de las formulaciones de David Ricardo y Marx [25] sobre la renta diferencial y la teoría de von Thünen sobre la renta de localización [26]. La traducción al área urbana da origen a la escuela de **land economics** para la cual la renta urbana resulta de los ahorros de costos de transporte por el factor situación [27]. Se intenta explicar y predecir la distribución de los usos del suelo urbano considerando su competencia por el espacio y considerando que cada actividad tiene como objetivo minimizar sus costos de localización. Las formulaciones posteriores se desarrollan a partir de eliminar los supuestos restrictivos, y admitiendo funciones-objetivo de maximización de beneficios en el caso de las empresas y de "utilidad" en el caso de las familias; sustitución de insumos de espacio y localización por otros consumos; variaciones en la tecnología del transporte; sustitución entre servicios de vivienda y espacio mediante la introducción de funciones de producción, etc. [28].

Para el tratamiento de las actividades industriales y comerciales, consideradas en forma puntual, se recurre a la teoría de localización industrial, que se desarrolla principalmente después de

---

23 Mangin, William, **"Account of Lima Invasion", Architectural Design,** vol. 33, 1963, págs. 368-369; Flinn, W.L., **"The process of migration to a shantytown in Bogotá, Colombia", Inter-American Economic Affairs** vol. 22, 1968, págs. 77 a 88 y otros autores.

24 Castells, Manuel, "Movimiento de pobladores y lucha de clases", **Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales,** EURE, vol. III, núm. 7, 1973, págs. 9 a 36 y Alvarado, Luis, y colab., "Movilización social en torno al problema de la vivienda", EURE, vol. III, núm. 7, 1973, págs. 37 a 70.

25 Marx, Karl, **El Capital,** F.C.E., México, 1972, tomo III.

26 Hall, Peter, ed., **Von Thünen's Isolated State,** Pergamon Press, Oxford, 1966.

27 Alonso, William, **Location and Land Use: Towards a General Theory of Land Rent,** Harvard University Press, Cambridge, 1964.

28 Wingo, Lowdon, **Transportation and Urban Land,** Resources for the Future, Washington D.C., 1961; Alonso, W., **"A Reformulation of Classical Location Theory and its Relation to Rent Theory", Papers of the Regional Scien-Association,** vol. 19, 1967, págs. 23 a 44; Mills, Edwin S., **"The Value of Urban Land",** en **The Quality of the Urban Environment,** Perloff, Harvey y Wingo, L., eds., John Hopkins University and Resources for the Future, 1969 y Muth, Richard, **Cities and Housing: the Spatial Pattern of Urban Residential Land Use,** The University of Chicago Press, Chicago, 1969.

A. Weber [29] y a la teoría de lugares centrales cuya fuente de origen son los trabajos de Christaller y Lösch [30].

Solamente la teoría de localización ha alcanzado un status operacional cuando se trata de una sola empresa o sector, siempre que se eliminen condiciones de competencia espacial en mercados imperfectos.

Desde un punto de vista estrictamente metodológico, estas corrientes pueden ser acusadas, en general, del defecto formalista [31], si quieren presentarse como teorías explicativas del desarrollo urbano, en tanto se formulan como construcciones abstractas coherentes y sistemáticas, pero desligadas de una coyuntura histórica particular. Sin embargo, en cuanto además se incorporan como enfoques parciales a propuestas de política, también caen en el pecado de las desviaciones ideológicas de las concepciones del desarrollo. Ha sido señalado en trabajos recientes, por ejemplo, la ideología implícita de la llamada teoría de polos de crecimiento [32] siendo notable cómo puede llegarse sin mediaciones, desde una formulación general de este tipo a una propuesta tal como el "parque o distrito industrial".

Los modelos formales de renta urbana se construyen sobre supuestos que simplifican ampliamente la realidad y se expresan en forma sumamente agregada. Suponen la existencia del mecanismo de mercado y de competencia perfecta y se enuncian para situaciones de equilibrio a largo plazo. Por lo tanto, no incorporan los complejos procesos dinámicos de cambio, los efectos de las imperfecciones del mercado o las decisiones del Estado.

Las críticas antedichas no significan que no se reconozca una utilidad de estos modelos en cuanto construcciones formalizadas que aclaran, dentro de las restricciones de los supuestos, las relaciones entre distintas variables y la importancia de las mismas, como sucede con la renta de situación y las características del transporte urbano [33].

Por su parte, la teoría de localización de la planta o de la empresa, es útil como modelo normativo de toma de decisiones considerando un sub-sistema parcial perfectamente delimitado de recursos, restricciones y función objetivo con magnitudes medibles [34]. Aún suponiendo que se dejen para un tratamiento exógeno las características intangibles o cualitativas como "costos sociales" o problemas de medio ambiente, uno de los problemas es determinar la escala en la cual se dan estas condiciones, puesto que lo que podría ser válido para el nivel nacional o regional, podría no serlo a escala urbana. Así, por ejemplo, los bajos costos de transporte y distribución homogénea de otras características, podrían introducir indeterminación en las soluciones de localización a escala urbana, lo que no sucedería a una escala mayor [35].

De todas maneras, las consideraciones anteriores no se aplican cuando se abandona el criterio normativo y se trata de explicar los procesos de loca-

---

29 Weber, Alfred, **Theory of the Location of Industries,** Chicago University Press, Chicago, 1929.

30 Berry, Brian, **Geography of Market Centers and Retail Distribution,** Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1967.

31 Castells, Manuel, y de Ipola, Emilio, "Práctica epistemológica y ciencias sociales, o cómo desarrollar la lucha de clases en el plano teórico sin internarse en la metafísica", **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales,** FLACSO, núm. 4, dic. 1972, págs. 129 a 166.

32 Coraggio, José Luis, "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo", **Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales,** EURE, vol. II, núm. 4, marzo 1972, págs. 25 a 40.

33 Averous, Christian P. y Lee, Douglas B. (h.), **"Land allocation and transport pricing in a mixed economy", Journal of Regional Science** vol. 13, núm. 2, agosto 1973, págs. 173 a 186.

34 Opinión sustentada por José Luis Coraggio.

35 Geisse, Guillermo y Coraggio, José L., "Areas metropolitanas y desarrollo nacional", en **Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina,** Hardoy, Jorge E. y Geisse, Guillermo, eds., Ediciones SIAP, Bs. As. 1972.

lización de la actividad económica en general en una configuración urbana. De la misma manera que en el caso de los modelos de renta, se incurriría en una desviación si los resultados se consideran como conjunto de las decisiones realizadas individualmente por las unidades atomísticas de las empresas, familias e individuos. Se estaría eludiendo así el tratamiento del objetivo teórico de la estructura social con sus múltiples determinaciones, perdiéndose el reconocimiento de los agentes y de sus comportamientos, dentro de la misma, con sus relaciones de clase.

En este apartado debe también hacerse una breve referencia a otros tipos de enfoque aun cuando no pertenezcan propiamente a la economía. Son los trabajos empíricos de geografía cuantitativa y ecología, que intentan arribar a generalizaciones inductivas tales como los modelos gravitatorios y potenciales y los de distribución de densidad. Su carácter es esencialmente empírico y, aunque pueden tener cierto valor descriptivo, no son sustitutos ciertamente del desarrollo teórico.

Otra advertencia surge del hecho que a partir de este tipo de formulaciones se han construido la mayoría de los modelos matemáticos operacionales para la predicción de los usos del suelo y la distribución de los flujos del transporte urbano. Sujetos a una crítica severa en los países centrales, se siguen difundiendo en Latinoamérica, a donde se transplantan acríticamente. El problema sigue siendo la falta de teoría sobre la cual desarrollar modelos aplicables a los objetivos y características de las formaciones latinoamericanas.

c) Las corrientes de la ciencia política y las políticas urbanas

El otro conjunto de ideas y conocimientos que subyace a la investigación del desarrollo urbano interno es el que atañe al rol y a las funciones del Estado. La ideología dominante mantiene la noción burguesa del Estado, cumpliendo su cometido de ocultar las relaciones de clase y de dominación.

Esta concepción separa el Estado-institución, ámbito de lo universal (sector público), del ámbito correspondiente a la "sociedad civil", el de las personas (sector privado).

El Estado se presenta de esta manera como representante del "interés general", de lo universal o público, al servicio de todo el conjunto del pueblo-nación y no de intereses sectoriales o privados. El Estado surge por medio de un mecanismo de totalización como representante de la unidad de un conjunto de elementos homogéneos, las personas políticas, "sujetos del Derecho", ciudadanos considerados abstractamente libres e iguales, que constituyen su fuente de legitimidad a través de la noción de la soberanía popular [36].

Mediante esta concepción, el Estado no se percibe como un nivel específico del sistema social, sino como una institución componente del mismo.

Se oculta entonces la pertenencia del sector político a la clase o clases dominantes y la unidad dada por el Estado, ya que el poder se percibe como distribuido entre diferentes instituciones y grupos tales como empresas, sindicatos, partidos y la burocracia gubernamental y así se habla de grupos de poder o de presión y de estructura de poder. Según el criterio estrictamente funcionalista, el sistema opera sobre la base de la competencia de actores que adecúan medios a fines, mientras el conflicto se ve como desajuste que puede resolverse mediante nuevas constelaciones de intereses [37].

---

36 Poulantzas, Nicos, **Poder político y clases sociales en el Estado capitalista**, Siglo XXI, México, 1971.

37 Hunter, Floyd, **Community Power Structure: a Study of Decision Makers**, Doubleday Anchor Books, Nueva York, 1953; Meyerson, Martin y Banfield, Edward, C., **Politics, Planning and the Public Interest**, Chicago University Press, Chicago 1955, y Dahl, Robert, **Who Governs? Democracy and Power in an American City**, 1961.

La concepción liberal por excelencia es la de un pluralismo donde los actores pertenecen a diferentes constelaciones cambiantes en un continuo proceso de entrada y salida y reacomodamientos en procura del equilibrio. Estas formulaciones permiten el traslado de modelos de competencia desde la economía y así puede hablarse de esquemas de preferencia de los actores y distribución de recursos, eficiencia, etc. o bien plantearse modelos por analogías a la teoría de los juegos [38].

El polo contrario a la situación pluralista es la del control por una élite. En este caso la concepción puede variar desde la fusión de lo político en lo socioeconómico, cuando la élite coincide con la ubicada al tope de un sistema de estratificación y se pierde la autonomía de lo político, hasta el caso contrario mediante el supuesto de una "élite política" que actúa librada de las ataduras socioeconómicas.

En todos los casos donde lo político se reduce al sistema de decisiones, tanto en condiciones de concentración o de distribución de poder, las relaciones de este último se miden en términos de comportamiento voluntarista de los actores, quedando así perdidas las relaciones estructurales [39].

El aislamiento del Estado-institución logrado mediante una operación ideológica y la representación del interés público conferida a este, permite a su vez pensar a la política como ciencia de la administración, percibir el gobierno como un mecanismo técnico y concebir una racionalidad de la burocracia despojada de sus relaciones de clase. Esta es una de las líneas concurrentes a la ideología de la planificación; se considera que los problemas urbanos se deben a la ineficiencia o corrupción del gobierno y por lo tanto son solucionables mediante normas tecnocráticas y procedimientos aplicables por administradores honestos y eficaces.

La concepción de autonomía de la burocracia, que llega al reconocimiento del sistema mixto de acuerdo a los requerimientos de la sociedad industrial de masas y más aún en el caso de las ideologías de desarrollo, se diferencian entonces del modelo neoliberal a ultranza, donde el Estado solo actúa como simple árbitro o totalizador de los poderes difundidos en todo el cuerpo político. La ideología de la planificación urbana incorpora a esa racionalidad del gobierno la concepción de la reforma social como cambio incremental y no estructural de la sociedad. Una forma inversa del pluralismo es la concepción neo-corporativista del Estado, donde la tecnocracia asume en toda su magnitud el papel dirigista para resolver los conflictos.

Estas orientaciones entre las cuales predomina la posición ideológico-teórica del funcionalismo integracionista, subyacen a los análisis de las políticas urbanas. Se cae en el empirismo cuando se trata de evaluar las políticas "explícitas", cuyo campo se reduce al del sistema de decisiones y se observan los efectos en términos de comportamiento. El análisis no puede llegar, más allá de lo directamente observable, al plano de las estructuras.

Las conclusiones anteriores se aplican en general a los análisis de políticas de desarrollo urbano o a las propuestas que se efectúan desde el punto de vista de la planificación. El concepto de distribución del poder guía las proposiciones de políticas de desconcentración en una red de centros o de promoción de las organizaciones intermedias de los villeros en el nivel urbano, median-

38 Long, Norton, **"The local community as an ecology of games", American Journal of Sociology**, vol. 64, 1958, págs. 251-252.

39 Véanse por ejemplo Ravinovitz, Francine, Trueblood, Felicity M. y Savio, Charles J., eds., **Latin American Political Systems in an Urban Setting: a Preliminary Bibliography**, University of Florida, Florida, 1967; Miller, John y Gakenheimer, Ralph, eds., **Latin American Urban Policies and the Social Sciences**, Sage Publications, Beverly Hills, California, 1971.

te el mecanismo de las "juntas de vecinos" y operaciones de "promoción popular" o "desarrollo comunitario" [40].

A pesar de estas consideraciones, no debe desmerecerse el valor de muchos trabajos que han permitido avanzar en el estudio de las políticas urbanas y planteado las preguntas conceptuales o metodológicas que surgieron de otros aportes. Se han descrito las maquinarias administrativas gubernamentales y sus acciones en relación a la planificación [41]; se han analizado las medidas explícitas tomadas en lo referente al control y regulación del uso del suelo [42]; se ha comenzado a estudiar el funcionamiento de los submercados de vivienda y las políticas y programas en el campo de la vivienda, especialmente los dirigidos a las áreas de "villas" [43].

Muchos de los trabajos citados y otros de la última década se realizan ya desde una perspectiva que denuncia el carácter ideológico de las concepciones utilizadas hasta el momento e intentan contribuir a la elaboración de un marco teórico donde el Estado y la política se entiendan en sus complejas interrelaciones en la estructura social, en los casos particulares de las formaciones capitalistas dependientes o de las formaciones en transición. Especial mención merecen en este sentido los trabajos sobre "Reforma Urbana", que han aclarado que se utiliza indistintamente el término para significar una transformación revolucionaria del modo de producción y de sus manifestaciones en las

40 Morse, Richard, **La investigación urbana latinoamericana:** ..., ob. cit., y Miller, J. y Gakenheimer, R., eds. ob. cit.

41 Por ejemplo véanse Oldman, Oliver, y colb., **Financing Urban Development in Mexico,** Harvard Univertity Press, Cambridge, Massachussetts, 1967; Makobodzky, Rodolfo, "La Provincia de Buenos Aires. Análisis y evaluación del proceso de planeamiento urbano", **Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación,** vol. 5, núm. 20, dic. 1971, pág. 56 a 68.

42 Hardoy, Jorge E., Basaldúa, Raúl O. y Moreno, Oscar, **Política de la tierra urbana y mecanismos para su regulación en América del Sur,** Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Instituto Torcuato Di Tella, 1967; Hardoy, Jorge E., Basaldúa, Raúl O. y Moreno, Oscar, "La tierra urbana. Políticas y mecanismos para su regulación y tenencia", **Desarrollo Económico,** vol. 9, núm. 34, julio-sept. 1969, págs. 163 a 193; Sanjinés Rojas, Guillermo, "El programa de acción comunal de La Paz, Bolivia", en Hardoy y Geisse, eds., ob. cit., págs. 321-331; Calvimontes Rojas, Carlos, "La reforma de la propiedad del suelo urbano en la Administración de Paz Estensoro" en Hardoy y Geisse, eds., ob. cit., págs. 290 a 295 y Hardoy, Jorge E., "Políticas de urbanización y políticas de la tierra urbana: la situación de Cuba, Haití, Jamaica, México y la República Dominicana", en **Public Policy and Urbanization in the Dominican Republic and Costa Rica,** Antonini, Gustavo, ed., Proceedings of the 22nd. Anual Latin American Conference, University of Florida, Center for Latin American Studies, Gainesville, Florida, 1972, págs. 142 a 175.

43 Véanse United Nations and Instituto de Crédito Territorial, **Interregional Seminar on Improvement of Slums and Uncontrolled Settlements,** Final Report, Medellín, Colombia, 1970; Pineda, Roberto, "Programa del Instituto de Crédito Territorial en Colombia", en Hardoy, Jorge E. y Geisse, Guillermo, eds., ob. cit., 1972, págs. 365-274; Pumarino, Gabriel, "La política de vivienda y de desarrollo urbano en Chile", en Castells, Manuel, ed., ob. cit., 1973, págs. 339-358; Tabak, Fanny, "Política habitacional y de desarrollo urbano en el Brasil", en **Revista Interamericana de Planificación,** vol. VII, núm. 27, setiembre 1973, págs. 135 a 151; Tobar, Carlos R., "Plan nacional de erradicación de villas de emergencia", en Hardoy, Jorge y Geisse, Guillermo, eds., ob. cit., págs. 348 a 364; Valenzuela, Jaime, "Barrios populares en América Latina", en Cardona Gutiérrez Ramiro, ed., **Migración y desarrollo urbano,** Asociación Colombiana de Facultades de Medicina, División de Estudios de Población, Bogotá, abril 1970; Vernez, Georges y Velenzuela, Jaime, "La estructura del mercado de vivienda en Bogotá y la magnitud de la actividad constructora popular", en Revista **Economía Colombiana,** núm. 93, junio 1972, págs. 9-21; Cheetham, Rosemond, "El sector privado de la construcción. Patrón de dominación", en Castells, Manuel, ed., ob. cit., págs. 359 a 396; Rodríguez, Alfredo y otros, **Segregación residencial y desmovilización política. El caso de Lima,** Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1973; Yujnovsky, Oscar, "Revisión histórica de la política de vivienda en la Argentina desde 1880", en SUMMA, núm. 72, Buenos Aires, febrero 1974, págs. 13 a 18.

áreas urbanas, o bien para denominar la puesta en marcha de determinadas políticas parciales de acuerdo con el significado que usualmente se da al término "reforma" [44]. También se incorporan a esta perspectiva general un conjunto de trabajos desarrollados sobre los "movimientos sociales urbanos" que han contribuido al conocimiento de problemas sobre las formas propias de la organización popular y el rol que juega la lucha por reivindicaciones colectivas de estos sectores en el sistema político [45].

Conclusiones. Líneas de investigación en la etapa actual

De acuerdo con lo dicho anteriormente, se abre una etapa de investigación cuya preocupación central es la de producir conocimiento teórico para explicar el desarrollo urbano interno, las políticas urbanas y sus consecuencias para los distintos sectores sociales, dentro del proceso de desarrollo de cada formación social. Esto se plantea desde un punto de vista comprometido, en que la actividad científica se concibe estrechamente ligada al campo de las prácticas ideológicas y políticas.

Más allá de generalidades, lo que importa es recuperar el contenido del funcionamiento social, identificando y analizando cada uno de sus componentes, las interrelaciones que hacen a cada estructura y las múltiples determinaciones del todo social.

Las grandes aglomeraciones y áreas metropolitanas en América Latina resultan de la forma particular que adopta en términos de organización espacial, el proceso de acumulación capitalista dependiente en estos países [46].

Las ciudades proveen a las clases dominantes y al capital extranjero de oportunidades para la obtención de beneficios, que se aseguran mediante el funcionamiento del sistema económico y su posición en relación al poder del Estado. Así, el crecimiento demográfico y la aglomeración de actividades en las ciudades pueden verse como parte del proceso general de acumulación según la etapa que atraviesa el desarrollo social y la forma particular que toma.

En las formaciones capitalistas, el mecanismo principal de asignación de recursos es el mercado. Los bienes y servicios se producen y cambian como mercancías mediante la ley del valor. Pero el predominio de las relaciones sociales capitalistas gobierna la apropiación-distribución del producto del trabajo e implica la existencia de intereses contradictorios entre los propietarios de los medios de producción y los no propietarios, trabajadores directos. Los agentes concretos que desempeñan funciones económicas de producción, comercialización, financiamiento, especulación de tierras, consumo, participan en el sistema económico según el lugar que ocupan en la estructura social, formando parte de clases sociales con sus respectivos intereses.

---

44 Hardoy, Jorge E. y Moreno, Oscar, "La reforma urbana en América Latina", en **Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación**, vol. 7, núm. 25, marzo 1973 y "Tendencias y alternativas de la reforma urbana", en **Desarrollo Económico**, vol. 13, núm. 52, 1973; Hardoy, Jorge E. y Acosta, Maruja, **Reforma urbana en Cuba Revolucionaria**, ed., Síntesis 2000, Caracas, 1971.

45 Alvarado, Luis y otros, Movilización social en torno al problema de la vivienda", en **Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales**, EURE, vol. III, núm. 7, abril 1973, págs. 37-70; Equipo de Estudios Poblacionales, CIDU, Reivindicación urbana y lucha política: los campamentos de pobladores en Santiago de Chile", en **Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales**, EURE, vol. II, núm. 6, noviembre 1972, págs. 55 a 81; Castells, Manuel, "Movimientos de pobladores y lucha de clases", en **Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales**, EURE, vol. III, núm. 7, abril 1973, págs. 9 a 36; Vandershueren, Franz, "Movilización política y lucha por la vivienda", en Castells, Manuel, ed., ob. cit., 1973, págs. 397 a 410.

46 La denominación "América Latina" se toma aquí simplemente por conveniencia, dado que debería excluirse de esa afirmación el caso de Cuba, por ejemplo, y especificarse las diferencias que existen entre los distintos países de la Región.

El anterior es el nivel que explica las características de una formación social en última instancia. Sin embargo, cuando se considera un momento histórico determinado, el principal nivel de análisis es el de la lucha de clases y particularmente la lucha política de las clases, en relación al poder del Estado. Aquí se trata la confrontación de agentes organizados como fuerzas sociales, con sus objetivos políticos antagónicos.

La ciudad es la entidad geográfica concreta donde tienen lugar estos procesos, que dan como resultado ciertas implantaciones espaciales y configuraciones de actividades y objetos físicos. El capital es acumulado por medio de la ganancia industrial, comercial y financiera y la renta del suelo hace partícipes del proceso del capital a los dueños de la tierra; la ciudad provee un lugar para la reproducción de la fuerza de trabajo y pueden observarse las diferencias en los niveles de vida de las clases sociales en términos espaciales, según la distribución en la calidad del medio ambiente.

Resulta necesario contemplar adecuadamente las interrelaciones de las diferentes dimensiones, desde el sistema de relaciones socioeconómicas hasta la escena observable, donde los agentes concretos desarrollan sus prácticas en ciertas configuraciones espaciales. Es a partir de estas consideraciones que seguidamente se hace referencia a los temas que pueden resultar importantes para futuras investigaciones.

1. Estructura socioeconómica

El estudio de las características históricas de la estructura económica, el nivel de las relaciones sociales de producción, permitirá obtener una primera aproximación para determinar las clases sociales, su formación y cambio, de acuerdo con la posición respecto a la propiedad y control de los medios de producción. Se acentúa la idea de aproximación, porque las clases sociales pueden ser solo identificadas en términos de la estructura social global, más allá del sistema económico, incorporando las dimensiones ideológica y jurídico-política, las organizaciones de la población y sus acciones. El concepto de modo de producción debe ser aplicado a una formación social capitalista concreta con toda la complejidad dada por el "desarrollo desigual y combinado" y su especificidad como unidad dependiente en el sistema mundial. Así, pueden identificarse distintas clases y fracciones de clase debido a la coexistencia de distintas etapas del desarrollo capitalista y la persistencia de rezagos históricos en las relaciones sociales.

El "sesgo geográfico" que resulta de la definición adoptada de localidad "urbana" o "área metropolitana" debe ser eliminado. Un examen de las redes de relaciones efectuado en profundidad puede permitir identificar conjuntos de intereses comunes que no se corresponden con las entidades "rurales" o "urbanas" o con las diferentes ramas de la economía. Sin duda se encontrarán dificultades en cuanto a la disponibilidad de datos, ya que estos se compilan justamente por áreas o ramas, oscureciendo así las relaciones reales. Lo mismo puede decirse de los datos sobre empresas económicas: como la información se encuentra organizada sobre la base de empresas legales, el problema es reconstituir los grupos económicos, **holdings** y otras formas del control sobre el capital.

a) Sectores dominantes

Deben identificarse las fracciones de la clase dominante; el papel que cumple el gran capital concentrado, nacional y extranjero y su penetración en distintas ramas de la economía; las ligazones de grupos económicos y sus ámbitos de acumulación en relación con los sectores agropecuario, minero, industrial, comercial, financiero; con la propiedad del suelo urbano; con el Estado; su dominio económico logrado mediante la monopolización y oligopolización de los mercados.

La investigación requerirá una consideración cuidadosa del tamaño y características del capital, su acceso relativo a fuentes financieras y tecnológicas, las relaciones económicas entre empresas y las prácticas de las mismas en relación con la organización y control de los mercados; con la explotación de la fuerza de trabajo.

b) **Sectores dominados**

La otra tarea concerniente al estudio de la estructura socioeconómica es la de la identificación de los sectores dependientes de la población, que comprenden diferentes fracciones de la clase obrera, la pequeña burguesía y sectores populares en general. Debe ser analizada su inserción en las relaciones sociales de producción a fin de identificar la existencia de fracciones y cómo están afectadas por las diferencias relativas de salarios e ingresos; condiciones de trabajo; empleo y desempleo; acceso al consumo. Debe ser explorada su relación con distintos tipos de actividad pertenecientes a diferentes esferas de la producción y circulación del capital, que varía en su nivel de concentración, poder económico relativo, características tecnológicas o demanda de fuerza de trabajo.

Estos estudios pueden arroiar luz a la discusión sobre "marginalidad"; si puede identificarse una fracción "subproletaria", una "masa marginal", de acuerdo con su inserción en la producción; la influencia de los niveles de educación y capacitación; las diferencias entre migrantes y no migrantes; la incidencia de la tecnología y el tamaño de las plantas.

Además, los estudios en profundidad sobre los niveles de consumo y las prácticas de los grupos de bajos ingresos para sobrevivir aportarán el necesario conocimiento sobre las consecuencias de la estructura social existente sobre la vida de la mayoría de la población.

2. El nivel ideológico-político y las políticas urbanas del Estado

Otras dimensiones del análisis son las que conciernen a la superestructura ideológica y política y el campo de las prácticas sociales que apuntan al poder político. El sistema político no es una instancia autónoma de la sociedad, porque las relaciones de poder expresan las relaciones de la estructura social global, donde existen clases sociales con intereses contradictorios. Así, el campo de la lucha de las clases, tendiente a la preservación o destrucción del Estado con sus características imperantes en un momento histórico dado, debe ser analizado.

Las políticas urbanas del Estado —y particularmente la planificación urbana— deben ser definidas en este marco como parte del esfuerzo global de reproducción de las relaciones sociales. El Estado interviene directamente en el sistema económico en aquellas ramas no "rentables", donde no pueden darse procesos de valorización, y contribuye de esta manera a la acumulación de la empresa privada. Aparte de la infraestructura vinculada directamente a las condiciones de la producción, el Estado provee determinados servicios que hacen a la reproducción de la fuerza de trabajo. Sin embargo, en ciertas coyunturas, estas acciones son emprendidas fundamentalmente para resolver parcialmente las contradicciones que resultan de los niveles insuficientes de consumo de los sectores dominados, que generan movimientos de reivindicación. Así, se implementan políticas reformistas o asistencialistas en la forma de vivienda, equipamiento comunitario y servicios, de modo tal de asegurar la reproducción del modelo social hegemónico.

Las políticas del Estado no se generan o aplican mecánicamente, ni tampoco se desarrolla en forma unilineal la apropiación de beneficios por parte de las clases propietarias. Frente a las prácticas económicas de los sectores

dominantes, la apelación a la ideología y las acciones políticas de sostenimiento del Estado, se desarrollan las prácticas de las clases dominadas, que se organizan para obtener sus reivindicaciones.

Los estudios de los movimientos sociales urbanos producidos por sectores populares en América Latina han aclarado mucho este dinamismo que cambia el sentido de las reivindicaciones inmediatas de consumo por objetivos de transformación, en una coyuntura determinada de una formación social [47].

En esta temática, se requiere identificar cada coyuntura en su individualidad histórica, analizar las fuerzas sociales, el origen y aplicación de las políticas del Estado, teniendo en cuenta su relativa autonomía y estudiar los efectos sobre la estructura social. El rol que desempeñan las organizaciones del gobierno y, en general la burocracia, como cuerpo que recibe objetivos contrapuestos y tiene objetivos propios en las decisiones de planificación, merece estudios particularizados.

En lo que concierne a la ideología, existe la necesidad de estudiar las diferentes representaciones que las clases plantean como modelos sociopolíticos en su lucha por la hegemonía. Una temática que todavía debe ser explorada en profundidad es la ideología de la planificación misma en América Latina; su utilización en programas gubernamentales o privados de salud, educación, vivienda o desarrollo comunitario, erradicación y realojamiento de villas, renovación urbana.

3. Configuración espacial

Desde un punto de vista estrictamente físico, la tierra es el lugar geográfico que, por determinadas aptitudes naturales, provee ubicación, espacio de uso y una base de apoyo para la edificación y la infraestructura. Sin embargo, la tierra se halla incorporada a las relaciones sociales establecidas en cada época histórica, por lo cual debe entenderse como concepto social, histórico.

En el sistema capitalista, rige la relación jurídica de la propiedad privada, que confiere a ciertas personas el derecho a disponer de la tierra como esfera privativa de su voluntad y a apropiarse de los beneficios que de ella se derivan [48].

En particular, la propiedad privada del suelo permite apropiarse, en la forma de renta, de una parte del excedente creado por el trabajo colectivo. Esto puede lograrse por las características favorables diferenciales de cada parte del territorio, tales como la situación u otras ventajas —renta diferencial—; o bien como una consecuencia del monopolio general de la propiedad privada del suelo —renta absoluta—. La renta capitalizada se presenta como precio o "valor" de la tierra, susceptible de convertirse en dinero y esto hace que la tierra pueda entrar a la esfera del cambio como una mercancía más y que funcione un mercado de tierras.

La inserción de la población en clases sociales implica una distinta relación con la tierra urbana, coherente con una posición diferenciada respecto a los mecanismos de asignación de recursos en el desarrollo urbano. La situación también diferenciada en cuanto a los niveles de consumo de bienes y servicios se observa a escala espacial, ya que el consumo incluye la localización o accesibilidad, el uso del espacio, la calidad y tipo de habitat o medio. Mientras los sectores dominantes de la población alcanzan las mejores localizaciones, condiciones de vivienda y servicios residenciales, los sectores dominados son relegados al hacinamiento en

47 Castells, Manuel, Movimientos de pobladores y...", ob. cit.

48 Marx, Karl, **El Capital**, ob. cit.

tugurios, "villas", urbanizaciones en lotes periféricos por auto-construcción, con baja densidad, sin servicios, pobre accesibilidad y, en general, inferiores condiciones de vida.

El sistema general de asignación de recursos en las áreas urbanas debe por lo tanto estudiarse en toda su complejidad, recuperando, por ejemplo, la relativa autonomía de submercados particulares, que a su vez se manifiestan en formas determinadas de ocupación del espacio. Así, en el caso de los servicios habitacionales, puede observarse la incidencia —en términos territoriales— de los submercados de compra-venta de vivienda terminada con financiamiento privado para clases de altos ingresos, ya sea en vivienda individual periférica o en departamentos céntricos; el submercado de departamentos en bloques financiados por el Estado para los sectores medios; el submercado de compra-venta de lotes periféricos y autoconstrucción de vivienda de sectores populares con o sin acceso a financiamiento público; el submercado de alquiler en conventillos, "hoteles" y "pensiones". Asimismo, las áreas de invasión donde los servicios habitacionales son producidos por los "villeros", en una constante relación política con el aparato del Estado.

El cuadro ecológico no se produce en forma instantánea, sino como resultado histórico del desarrollo propio de la formación social en ese espacio concreto. Inciden las herencias del pasado y la perdurabilidad de las formas físicas. Las relaciones con la tierra no son absolutas sino históricamente dadas. Desde los orígenes de la propiedad territorial en América Latina durante la época colonial han tenido lugar la apropiación, subdivisión, ocupación y traspaso de la propiedad a través de la herencia y los mecanismos de cambio, mientras el proceso de acumulación ha dejado adheridas las mejoras de capital y determinado el incremento de la renta. En la esfera de lo ideológico subsisten creencias y relaciones del pasado y en lo jurídico-institucional se incorporan normas según lo exigen nuevas relaciones estructurales y las formas de injerencia del Estado en la "sociedad civil". Esto no hace más que subrayar la importancia de la configuración espacial urbana como temática de investigación y la necesidad de un enfoque histórico estructural para comprender las relaciones que se dan en el tiempo entre "sociedad" y espacio, en este caso, el espacio urbano o metropolitano.

En este trabajo se ha intentado de manera resumida delinear un campo de problemas de investigación urbana en América Latina, señalar las dificultades de tipo conceptual y metodológico que se presentan y mostrar las relaciones con la práctica de la investigación científica social en general y el desarrollo histórico en la región en los últimos años. Las preocupaciones teóricas de la época actual y sus objetivos de conocimiento no se dan en un vacío, sino que surgen de su íntima vinculación con las necesidades de la práctica social y el papel que cabe en la misma a la actividad de investigación, con todas sus implicancias políticas.